Inventarisatie gemeentelijk beleid telecomnetwerken

Eindrapport

9 maart 2018

Ir. Freek Kuipéri
Ir. Maarten Noordink
Pablo Boorsma, MA

KWINK GROEP

Samenvatting

Achtergrond
Nederland digitaliseert in toenemende mate. Om de hieruit voortvloeiende toename in digitaal verkeer te kunnen verwerken, zijn bovengrondse (zoals antennes) en ondergrondse (zoals kabels en leidingen) telecomnetwerken nodig. Bij de uitrol van deze netwerken speelt het beleid van gemeenten, provincies en waterschappen een belangrijke rol. Door verschillen in beleid kunnen drempels ontstaan bij de uitrol van netwerken. Om verschillen te identificeren, is onderzocht wat het beleid van decentrale overheden is met betrekking tot leges voor de vergunningsverlening voor de aanleg van kabels en leidingen, de tarieven voor graafwerkzaamheden, de graafdiepte en de plaatsing van antennes (het antennebeleid).

Aanpak
In het onderzoek hebben we via openbare bronnen van een zo groot mogelijk aantal gemeenten geïnventariseerd wat het beleid met betrekking tot de aanleg van telecomnetwerken is. Daarnaast zijn 46 gemeenten geselecteerd die we hebben benaderd met vragen over de uitgangspunten bij de plaatsing van antennes in de betreffende gemeente. De onderzoeksaanpak en de resultaten zijn getoetst bij vertegenwoordigers van gemeenten en de telecomsector.

Leges
We hebben de leges voor kabels- en leidingwerkzaamheden van 96% van de gemeenten kunnen achterhalen. De verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk. Hoe groter de werkzaamheden hoe groter de verschillen. Bij werkzaamheden van 5.000 meter is het tarief soms een duizendvoud (zie tabel hierna). Het is niet verklaarbaar waarom de verschillen in leges tussen gemeenten zo ver uiteenlopen. Verder geldt dat 34 gemeenten bij grote werkzaamheden de leges per situatie bepalen aan de hand van een begroting.

Leges	Gemiddelde	Top 10 hoogste leges	Top 10 laagste leges
10 meter	€ 276,84	€ 676,20 - € 942,00	€ 0,00 - € 42,63
125 meter	€ 450,13	€943,60 - € 1.843,25	€ 42,63 - € 137,85
5.000 meter	€ 4.819.28	€ 13.048,15 – € 46.572,60	€ 46,50 - € 142,00

Tarieven graafwerkzaamheden
Van 65% van de gemeenten hebben we de standaard kunnen achterhalen, op basis waarvan tarieven voor graafwerkzaamheden worden berekend,. Van die gemeenten hanteert meer dan de helft de *richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Een aantal regio's heeft tarieven in een samenwerkingsverband opgesteld en een enkele gemeente heeft eigen tarieven gedefinieerd. De gemeenten waarvan we niet hebben kunnen inventariseren wat de tarieven zijn, geven vaak aan marktconforme kosten te berekenen. In deze gevallen is echter niet duidelijk of een gemeente een standaard hanteert om deze kosten te berekenen, en zo ja, welke.

De verschillen in kosten voor graafwerkzaamheden tussen gemeenten zijn in belangrijke mate verklaarbaar. De tarief-standaarden zijn op dezelfde uitgangspunten gebaseerd: bodemkwaliteit, oppervlakte van werkzaamheden en type bestrating. Het grootste deel van de verschillen tussen gemeenten is te verklaren door verschillen in de bodemkwaliteit of de aanwezigheid van sierbestrating.

Graafdiepte
Van 35% van de gemeenten hebben we de graafdiepte kunnen achterhalen. Deze gemeenten hanteren nagenoeg allemaal een graafdiepte van 0,5 meter tot 0,7 meter voor telecomkabels. De graafdiepte is vaak vastgelegd in standaardprofielen die soms al in de vorige eeuw zijn opgesteld. Het voorkomen

van verlies in snelheid voor koperkabels als gevolg van kou is een reden voor de graafdiepte. Deze technische beperking geldt niet voor glasvezel, dat zou dus minder diep kunnen liggen. In een enkele gemeente is dit terug te zien in afspraken die zijn gemaakt met telecomaanbieders over een afwijkende graafdiepte voor glasvezel in bijvoorbeeld het buitengebied.

Antennebeleid

Van 25 van de 380 gemeenten hebben we via openbare bronnen antennebeleid kunnen achterhalen. Daarnaast is een selectie van gemeenten benaderd om te onderzoeken op basis waarvan zij afwegingen maken met betrekking tot de plaatsing van antennes. In totaal heeft dit erin geresulteerd dat we van 41 gemeenten het antennebeleid hebben bestudeerd en dat we van 25 gemeenten telefonisch de beleidsuitgangspunten hebben vernomen. In gemeenten zonder antennebeleid zijn bestemmingsplannen veelal leidend. We constateren dat gemeenten met en gemeenten zonder antennebeleid min of meer dezelfde uitgangspunten hanteren voor locaties waar de plaatsing van antennes de voorkeur geniet of waar dit wordt ontmoedigd. Met name sportterreinen, bedrijventerreinen en infrastructuur hebben de voorkeur, waarbij *site-sharing* en de plaatsing van antennes op hoogbouw worden aangemoedigd of geëist. Gemeenten ontmoedigen de plaatsing van antennes bij woonwijken, (natuur)landschappen en monumenten.

Provincies en waterschappen

Gemeenten zijn niet de enige overheden die beheerder zijn van openbare ruimte. Zo beheren provincies bijvoorbeeld de provinciale wegen en waterschappen de waterlichamen. Als telecomaanbieders kabels en leidingen aanleggen in grond die wordt beheerd door provincies of waterschappen, dienen ze een vergunning aan te vragen. Voor provincies geldt dat de opbouw van leges veelal vergelijkbaar is met de opbouw van leges in gemeenten. Voor waterschappen verschilt de opbouw en is deze situatiespecifiek (bijvoorbeeld alleen leges in beschermde gebieden of leges op basis van de begroting van werkzaamheden). Tot slot geven provincies, net als gemeenten, in verordeningen aan marktconforme kosten te rekenen voor graafwerkzaamheden.

Inhoud

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Nederland digitaliseert in toenemende mate. Deze digitalisering vraagt om een robuust en hoogstaand telecomnetwerk, zowel onder de grond (kabels en leidingen) als boven de grond (antennes). Bij het aanleggen of uitbreiden van telecomnetwerken speelt het beleid van gemeenten en provincies een belangrijke rol. Gemeenten en provincies brengen tarieven en leges in rekening voor graafwerkzaamheden en het verlenen van vergunningen. Daarnaast kunnen gemeenten beleid vaststellen met betrekking tot het plaatsen van antennes en de inrichting van de ondergrond. De kosten en het beleid kunnen verschillen tussen gemeenten en provincies. Dit kan zorgen voor drempels bij de uitrol van nieuwe telecomnetwerken.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna EZK) heeft KWINK groep daarom gevraagd te inventariseren wat het beleid van gemeenten en provincies is, zodat verschillen inzichtelijk worden.

1.2. Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is inzichtelijk maken wat 1) de tarieven, leges, kosten, regels, et cetera met betrekking tot het plaatsen of vervangen van telecomnetwerken in de verschillende Nederlandse gemeenten en provincies zijn; en 2) de verschillen tussen gemeenten/provincies overzichtelijk te presenteren. De onderzoeksvraag die centraal staat in het onderzoek luidt:

Wat zijn de specifieke eisen en tarieven per gemeente en provincie bij de uitrol van een mobiel of vast netwerk?

Daarbij richten we ons op de volgende vier onderwerpen:

- *Leges.* Gemeenten brengen leges in rekening voor het verlenen van een vergunning voor werkzaamheden aan telecomkabels en –leidingen. We inventariseren in hoeverre er verschillen zitten in de leges die gemeenten rekenen.
- *Tarieven graafwerkzaamheden.* Een telecomaanbieder moet graven om kabels en leidingen aan te leggen. Gemeenten brengen kosten in rekening voor het herstel van de bestrating, het onderhoud, het beheer en de degeneratie (verval) van de bodem door graafwerkzaamheden. We inventariseren of de uitgangspunten bij het vaststellen van deze kosten verschillen tussen gemeenten.
- *Graafdiepte.* Telecomkabels zijn niet de enige infrastructuur in de ondergrond. Om het overzicht te behouden is vaak een standaardprofiel opgesteld waarin is opgenomen op welke diepte de verschillende typen infrastructuren bij voorkeur dienen te worden aangelegd. Voor telecomkabels geldt dus vaak een standaarddiepte. We inventariseren in hoeverre de standaarddiepte verschilt tussen gemeenten.
- *Antennebeleid*. Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van vergunningen bij plaatsing van antenne-opstelpunten met een hoogte van 5 meter of meer.[1] Gemeenten kunnen antennebeleid opstellen waarin is vastgelegd hoe met de plaatsing van antennes wordt omgegaan. In het onderzoek inventariseren we of gemeenten antennebeleid hebben en wat

[1] Antennes met een hoogte van minder dan 5 meter zijn uitgezonderd van de vergunningsplicht indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie Nationaal Antennebeleid, pagina 17).

de uitgangspunten zijn met betrekking tot locaties waar antennes wel en niet toegestaan zijn.

1.3. Onderzoeksverantwoording

In figuur 1 hebben we een overzicht van het onderzoeksformat opgenomen waarin de vier onderwerpen terugkomen. We hebben openbare documenten bestudeerd (blauwe vakjes) en een selectie van gemeenten telefonisch benaderd (grijze vakjes) om de vragen uit het onderzoeksformat te beantwoorden.

1.3.1. Bestuderen openbare documenten

Per onderwerp zijn we op de volgende wijze te werk gegaan:

Leges

- Via zoekmachines en de websites van de gemeenten hebben we gezocht naar de legesverordening 2018. Als deze niet beschikbaar was, hebben we gezocht naar de meest recente legesverordening (bijvoorbeeld 2017).
- In de legesverordening hebben we het onderdeel kabels en leidingen of telecom opgezocht om de leges voor vergunningverlening bij werkzaamheden aan kabels en leidingen te inventariseren.
- Om de leges te kunnen vergelijken, hebben we vervolgens drie situaties doorgerekend en vergeleken. Deze situaties zijn gedefinieerd in paragraaf 1.3.4.

Tarieven graafwerkzaamheden

- De tarieven voor graafwerkzaamheden staan vaak opgenomen in de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren (AVOI) van een gemeente. Via zoekmachines en de websites van de gemeenten hebben we de AVOI opgezocht. Als deze niet beschikbaar was, hebben we op de websites van de gemeenten en via zoekmachines gezocht naar ‘tarieven graafwerkzaamheden’ + [naam gemeente] of ‘graafwerkzaamheden’ + [naam gemeente].
- In de gevonden documenten hebben we gezocht naar de wijze waarop de tarieven worden bepaald. Omdat de opbouw van tarieven verschilt, hebben we zes situaties gedefinieerd die we vervolgens hebben doorgerekend en vergeleken (zie tabel 1).

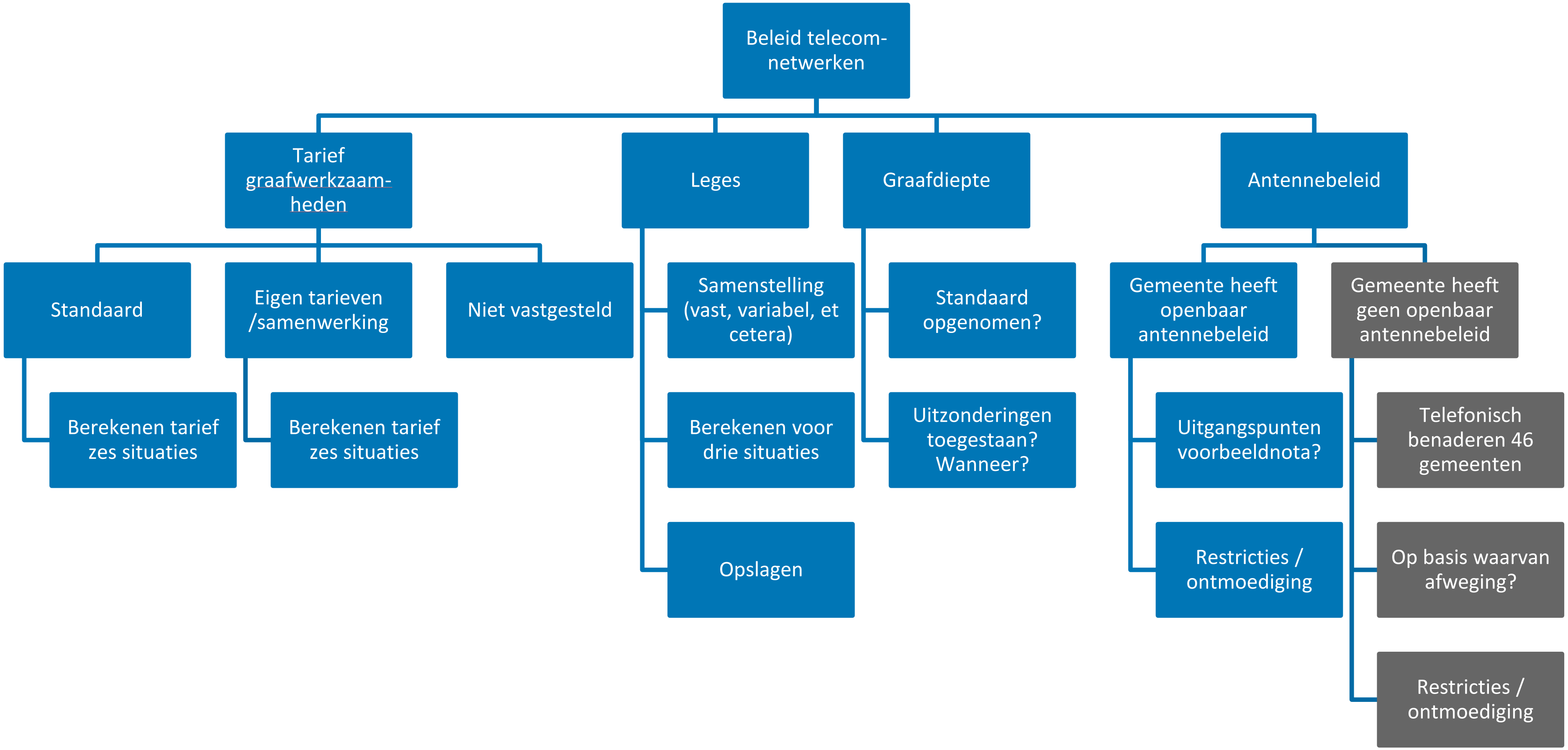
Graafdiepte

- Gemeenten hebben vaak een standaardprofiel voor de ondergrond opgenomen in het *handboek kabels en leidingen*. We hebben daarom gezocht via zoekmachines en de websites van de gemeenten naar het *handboek kabels en leidingen*. Als dit niet beschikbaar was, hebben we gezocht op graafdiepte op de website van de gemeente.
- In de gevonden documenten hebben we gezocht naar de standaardprofielen en een beschrijving van de standaard graafdiepte.

Antennebeleid

- Gemeentelijk antennebeleid hebben we opgezocht door via zoekmachines en de websites van de gemeenten te zoeken op ‘antennebeleid’ + [naam gemeente]. Als er via deze bronnen geen antennebeleid beschikbaar was, zijn we gestopt met zoeken.
- In het antennebeleid hebben we geïnventariseerd in hoeverre de opbouw overeenkwam met het landelijke antennebeleid en de voorbeeldnota van het antennebureau.[2] Daarnaast hebben we gekeken welke uitgangspunten er gelden met betrekking tot locaties waar antennes wel of niet kunnen worden geplaatst.

[2] Zie: https://www.antennebureau.nl/onderwerpen/plaatsing-antennes/voorbeeldnota-gemeentelijk-antennebeleid.



Figuur 1. Onderzoeksformat met de vragen die we per onderwerp geïnventariseerd hebben.

1.3.2. Telefonisch benaderen selectie gemeenten

Selectie

Uit een inventarisatie van openbare bronnen bleek dat het aantal gemeenten met openbaar antennebeleid beperkt is. Om die reden hebben we 46 gemeenten benaderd om afwegingen met betrekking tot de plaatsing van antennes te inventariseren. We hebben de gemeenten in eerste instantie willekeurig geselecteerd, waarbij we de volgende uitgangspunten hebben gehanteerd:

- Evenredige verdeling over provincies in Nederland;
- Minimaal tien gemeenten in elk van de volgende categorieën:
  - Kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners;
  - Middelgrote gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners;
  - Grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Van een aantal gemeenten in de selectie was het antennebeleid reeds via openbare bronnen achterhaald. Deze gemeenten hebben we vervangen door gemeenten waarbij telecomaanbieders drempels ervaren bij de plaatsing van antennes. Een volledig overzicht van onderzochte gemeenten is opgenomen in bijlage II.

Uitvraag

We hebben gemeenten gevraagd of ze antennebeleid hebben en zo ja, of ze dit kunnen toesturen. Indien dit niet het geval was, hebben we gevraagd naar de uitgangspunten die gemeenten hanteren bij de plaatsing van antennes (zijn er locaties waar antennes wel of niet mogen worden geplaatst?).

1.3.3. Afstemming met stakeholders

Op twee momenten in het onderzoek hebben we stakeholders betrokken:

- Na het uitvoeren van een verkennende studie van openbare documenten hebben we een bijeenkomst met stakeholders georganiseerd waarin we de aanpak voor het onderzoek hebben besproken.
- De conceptresultaten hebben we ter duiding aan de stakeholders voorgelegd in de eindfase van het onderzoek.

In bijlage I hebben we een overzicht opgenomen met de betrokken stakeholders.

1.3.4. Definitie situaties

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van leges en tarieven graafwerkzaamheden hebben we een aantal situaties van werkzaamheden gedefinieerd. Deze situaties zijn getoetst in de bijeenkomst met stakeholders.

Leges

We maken onderscheid tussen kleine werkzaamheden (bijvoorbeeld het realiseren van een individuele huisaansluiting), het realiseren van een aansluitpunt (bijvoorbeeld van een antenne of een straatkast) en het vervangen of aanleggen van een (glasvezel)netwerk. Voor leges betekent dit:

- Kleine werkzaamheden: 10 meter sleuflengte;
- Realiseren aansluitpunt: 125 meter sleuflengte;
- Vervangen / aanleggen netwerk: 5.000 meter sleuflengte.

Tarieven graafwerkzaamheden

Voor de graafwerkzaamheden geldt dat gerekend wordt met een oppervlakte. De hiervoor gedefinieerde sleuflengte rekenen we om naar een oppervlakte door een standaard sleufbreedte van 0,3 meter te hanteren. Voor de tarieven voor graafwerkzaamheden maakt het uit wat de bestrating is (bijvoorbeeld groenstroken, tegels of klinkers). In samenspraak met stakeholders hebben we vastgesteld dat ongeveer 2/3 van de werkzaamheden plaatsvindt in grond met

tegels als bestrating en 1/3 in grond met klinkers als bestrating. We hebben deze verdeling daarom gehanteerd bij de berekening van de situaties. Tot slot hebben we onderscheid gemaakt tussen situaties waarin de telecomaanbieder het herstel en onderhoud uitvoert en situaties waarin de gemeente het herstel en onderhoud uitvoert. In tabel 1 is een overzicht van de situaties opgenomen.

	Herstel en onderhoud door gemeente	Herstel en onderhoud door telecomaanbieder
Kleine werkzaamheden 3 m^2 (2 m^2 tegels en 1 m^2 klinkers)	Situatie A	Situatie B
Realiseren aansluitpunt 40 m^2 (26 m^2 tegels en 14 m^2 klinkers)	Situatie C	Situatie D
Aanleg / vernieuwing netwerk 1.500 m^2 (975 m^2 tegels en 525 m^2 klinkers)	Situatie E	Situatie F

Tabel 1. Overzicht situaties voor doorrekening tarieven graafwerkzaamheden.

1.4. Leeswijzer

Achtereenvolgens beschrijven we in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 de resultaten voor gemeenten met betrekking tot de vier onderwerpen: leges, tarieven graafwerkzaamheden, graafdiepte en antennebeleid. In hoofdstuk 6 beschrijven we de resultaten voor provincies en waterschappen. In bijlage I hebben we een overzicht van betrokken stakeholders opgenomen. In bijlage II is de lijst opgenomen van gemeenten die zijn onderzocht en benaderd voor het onderzoek naar antennebeleid.

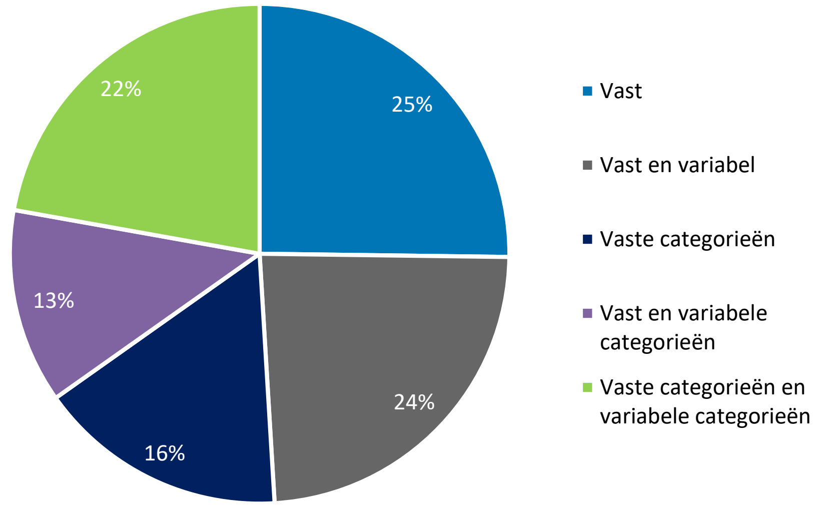
2. Leges

2.1. Opbouw leges

In 365 van de 380 gemeenten (96%) hebben we leges voor de aanleg van kabels en leidingen (telecom) gevonden. Voor het grootste deel van de gemeenten zijn de leges gebaseerd op de legesverordening 2018 (namelijk 90,5% van de gemeenten). In totaal zijn er 21 gemeenten (5,5%) waar we de leges hebben gebaseerd op de legesverordening 2017.

Per gemeente verschilt het op welke wijze de leges zijn opgebouwd. We onderscheiden de volgende mogelijkheden (zie figuur 2):

- *Vast (25% van de gemeenten)*. Een vast tarief onafhankelijk van de lengte van werkzaamheden.
- *Vast en variabel (24% van de gemeenten)*. Een vast tarief in combinatie met een tarief per meter waarover de werkzaamheden plaatsvinden (sleuflengte).
- *Vaste categorieën (16% van de gemeenten)*. Verschillende vaste tarieven die voor een bepaalde lengte gelden. Bijvoorbeeld € 200,- tussen 0 meter en 100 meter en € 400,- bij meer dan 100 meter.
- *Vast en variabele categorieën (13% van de gemeenten)*. Een vast tarief in combinatie met verschillende tarieven per meter die voor een bepaalde lengte gelden. Bijvoorbeeld € 200,- als vast tarief ongeacht lengte en € 0,80 per meter tussen de 0 en 100 meter en € 0,70 per meter voor meer dan 100 meter.
- *Vaste categorieën en variabele categorieën (22% van de gemeenten)*. Een combinatie van vaste tarieven die voor een bepaalde lengte gelden en tarieven per meter die voor een bepaalde lengte gelden.

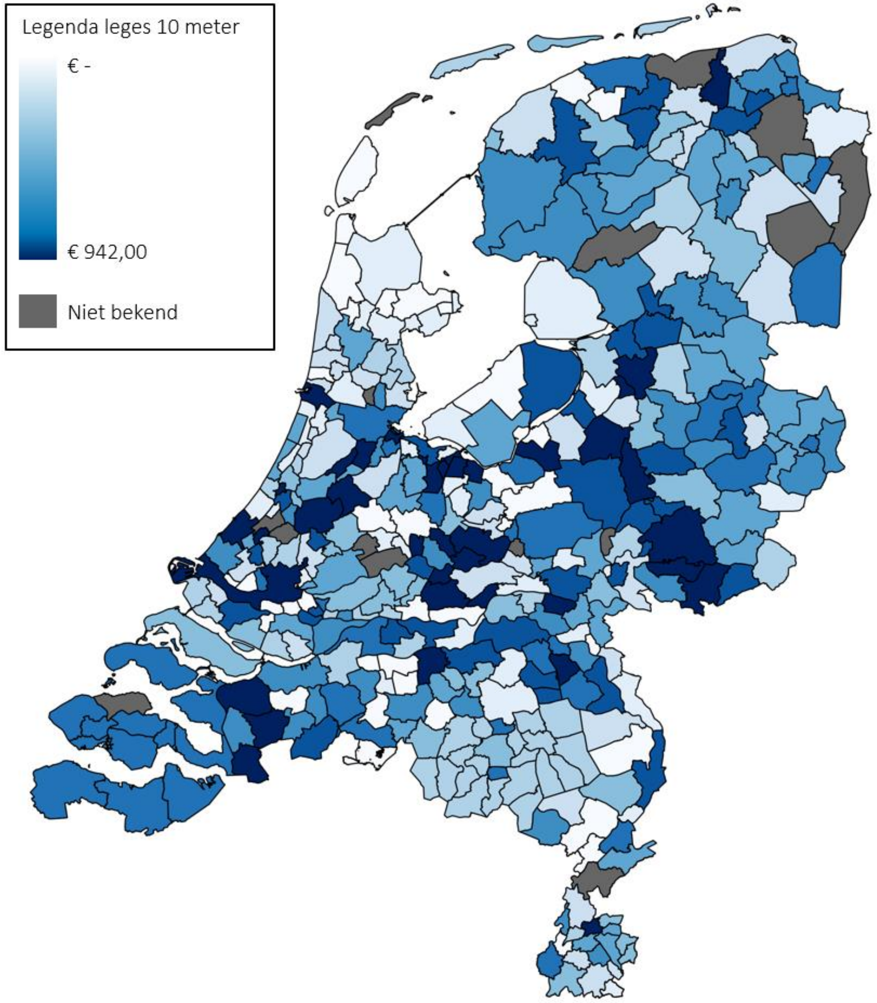


Figuur 2. Overzicht van de wijze waarop gemeenten leges opbouwen (N = 365).

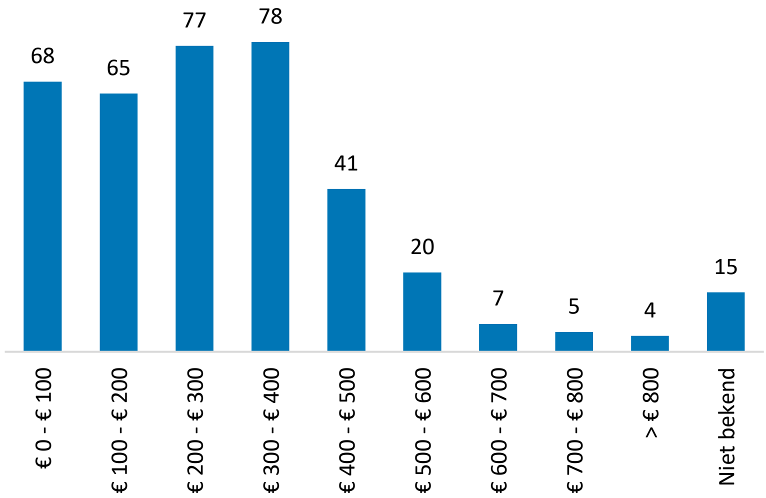
2.2. Kleine werkzaamheden

De opbouw van de leges verschilt dus per gemeente. Om de leges te kunnen vergelijken hebben we daarom drie situaties gedefinieerd waarvoor we de leges doorrekenen. De eerste situatie betreft werkzaamheden voor een lengte van 10 meter. Voorbeelden van werkzaamheden met een dergelijke lengte zijn de aanleg van individuele huisaansluitingen of het uitvoeren van herstelwerkzaamheden.

De leges van gemeenten voor werkzaamheden van 10 meter lopen uiteen van € 0,- tot € 942,- (zie figuur 3). Er is een aantal gemeenten dat geen leges rekent voor dergelijke werkzaamheden. Het grootste deel van de gemeenten (86,6%) hanteert een tarief onder de € 500,- (zie figuur 4).



Figuur 3. Overzicht leges werkzaamheden 10 meter.



Figuur 4. Spreiding in leges voor werkzaamheden van 10 meter (N = 380).

De gemeenten met de hoogste en laagste leges voor werkzaamheden van 10 meter zijn opgenomen in tabel 2.

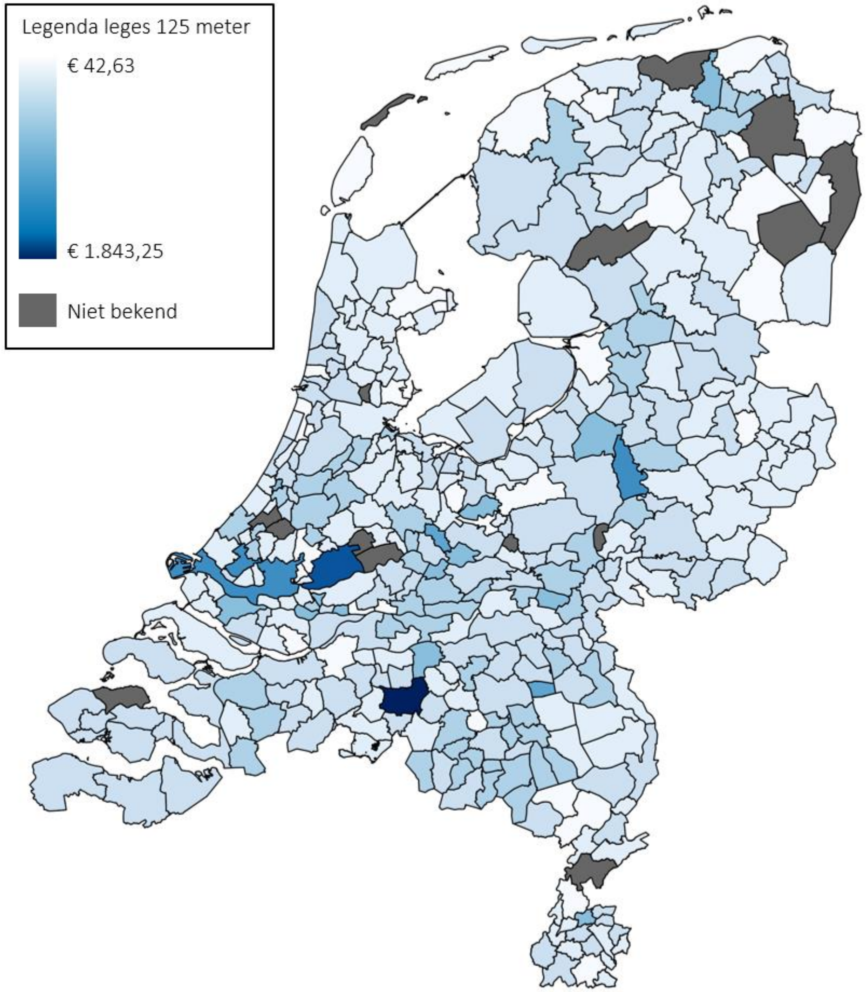
Top 10 hoogste leges 10 meter		Top 10 laagste leges 10 meter	
Epe	€ 942,00	Lingewaal	€ -
Wijk bij Duurstede	€ 873,00	Neerijnen	€ -
Culemborg	€ 822,00	Oisterwijk	€ -
Winsum	€ 819,40	Waalwijk	€ -
Geldermalsen	€ 800,00	Geertruidenberg	€ 34,55
Heusden	€ 797,00	Meerssen	€ 36,90
Oegstgeest	€ 755,55	Vlaardingen	€ 39,45
Woensdrecht	€ 740,00	Heemskerk	€ 41,80
Bunnik	€ 705,15	Woerden	€ 42,25
Diemen	€ 676,20	Barneveld	€ 42,63

Tabel 2. Overzicht gemeenten met hoogste en laagste leges bij werkzaamheden van 10 meter.

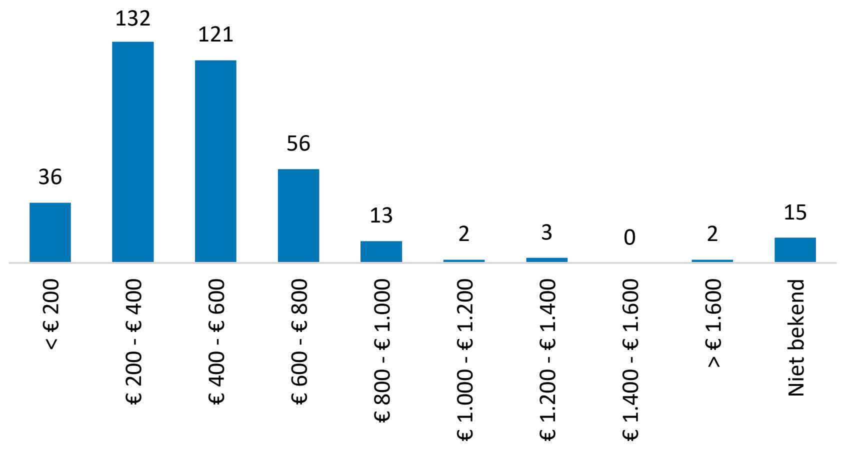
2.3. Realiseren aansluitpunt

De tweede situatie betreft werkzaamheden van 125 meter. Het kan hier bijvoorbeeld de aansluiting van een antenne of de vervanging van de kabels in een straat betreffen.

De leges van gemeenten voor werkzaamheden van 125 meter lopen uiteen van € 42,63 tot € 1.843,25 (zie figuur 5). 81% van de gemeenten hanteert leges tussen de € 200,- en € 800,- voor werkzaamheden van 125 meter. In totaal zijn er 7 gemeenten die meer dan € 1.000,- rekenen (zie figuur 6).



Figuur 5. Overzicht leges werkzaamheden 125 meter.



Figuur 6. Spreiding in leges voor werkzaamheden van 125 meter (N = 380).

In tabel 3 is opgenomen welke 10 gemeenten de hoogste en de laagste leges rekenen voor werkzaamheden van 125 meter. Drie van de gemeenten (Bunnik, Winsum en Heusden) die in de hoogste leges rekenen bij werkzaamheden van 10 meter komen ook terug in de top 10 bij 125 meter. De top 5 bestaat volledig uit andere gemeenten.

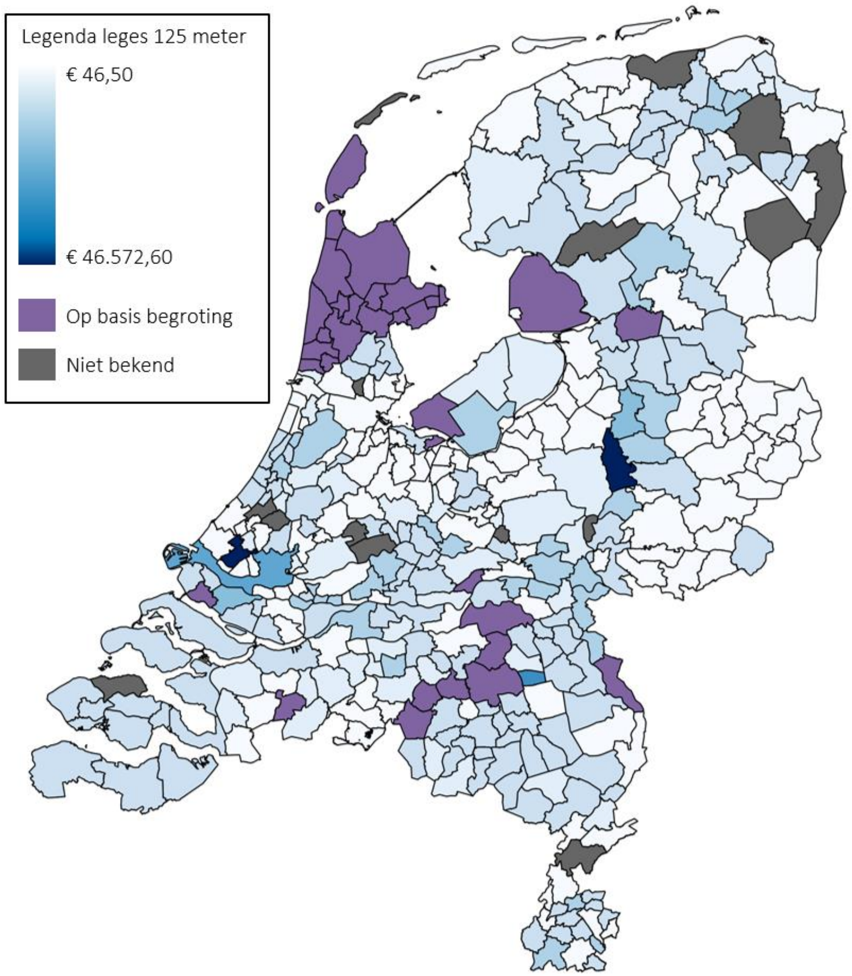
Top 10 hoogste leges 125 meter		Top 10 laagste leges 125 meter	
Tilburg	€ 1.843,25	Barneveld	€ 42,63
Krimpenerwaard	€ 1.763,40	Dantumadeel	€ 46,50
Voorst	€ 1.365,95	Ferwerderadiel	€ 60,25
Rotterdam	€ 1.258,10	Bloemendaal	€ 69,50
Midden-Delfland	€ 1.235,10	Oldambt	€ 104,00
Bunnik	€ 1.112,73	Soest	€ 104,70
Boekel	€ 1.061,00	Strijen	€ 114,25
Winsum	€ 997,65	Waterland	€ 131,25
Heusden	€ 992,50	Sittard-Geleen	€ 137,30
Nissewaard	€ 943,60	Heemstede	€ 137,85

Tabel 3. Overzicht gemeenten met hoogste en laagste leges bij werkzaamheden van 125 meter.

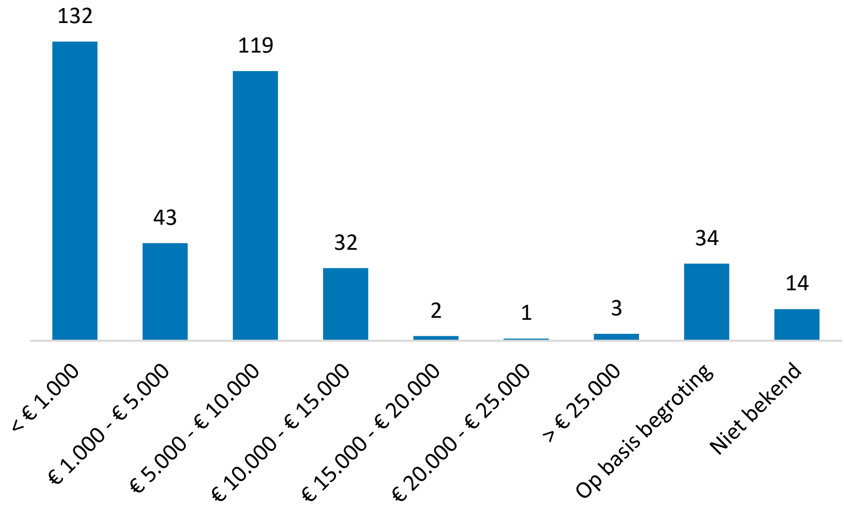
2.4. Vernieuwing / aanleg deel netwerk

De derde situatie betreft werkzaamheden van 5.000 meter. Het zou hier werkzaamheden kunnen betreffen waarbij een deel van het netwerk in een gemeente wordt vernieuwd of een nieuw (glasvezel)netwerk in een wijk of buitengebied wordt aangelegd.

Voor werkzaamheden van 5.000 meter lopen de leges uiteen van € 46,50 tot € 46.572,60 (zie figuur 7). Een deel van de gemeenten (34) geeft aan de leges voor werkzaamheden van 5.000 meter per situatie te bepalen op basis van een begroting. 77% van de gemeenten rekent leges van € 10.000 of minder. In totaal zijn er zes gemeenten waarvoor de leges meer dan € 15.000 zijn als het gaat om werkzaamheden van 5.000 meter (zie figuur 8).



Figuur 7. Overzicht leges werkzaamheden 5.000 meter.



Figuur 8. Spreiding in leges bij werkzaamheden van 5.000 meter (N = 380).

In de tabel hierna is wederom de top 10 van gemeenten met de hoogste en de laagste leges voor werkzaamheden van 5.000 meter opgenomen. De top 10 met gemeenten met de laagste leges bij werkzaamheden van 5.000 meter komt nagenoeg overeen met de top 10 laagste leges bij werkzaamheden van 125 meter. In de top 10 met hoogste tarieven komen zes gemeenten overeen met de top 10 hoogste leges bij werkzaamheden van 125 meter (waaronder de volledige top 5).

Top 10 hoogste leges 5.000 meter		Top 10 laagste leges 5.000 meter	
Midden-Delfland	€ 46.572,60	Dantumadeel	€ 46,50
Voorst	€ 41.535,95	Ferwerderadiel	€ 60,25
Boekel	€ 25.436,00	Bloemendaal	€ 69,50
Rotterdam	€ 24.578,10	Oldambt	€ 104,00
Nissewaard	€ 18.433,60	Soest	€ 104,70
Olst-Wijhe	€ 15.222,90	Strijen	€ 114,25
Schinnen	€ 14.987,00	Waterland	€ 131,25
Giessenlanden	€ 13.511,80	Sittard-Geleen	€ 137,30
Bunnik	€ 13.431,85	Heemstede	€ 137,85
Bedum	€ 13.048,15	Waadhoeke	€ 142,00

Tabel 4. Overzicht gemeenten met hoogste en laagste leges bij werkzaamheden van 5.000 meter.

2.5. Conclusie leges

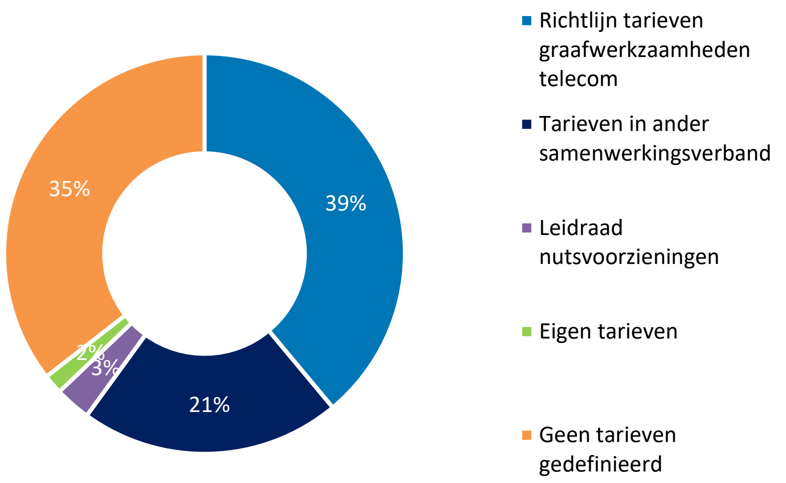
We hebben de leges voor kabels- en leidingwerkzaamheden in 96% van de gemeenten kunnen inventariseren. De verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de leges kunnen aanzienlijk zijn. Hoe groter de werkzaamheden, hoe groter de verschillen (het verschil tussen de hoogste en de laagste tarieven is een factor 1.000 bij werkzaamheden van 5.000 meter). Wel is het aantal gemeenten dat extreem uitschiet kleiner naar mate de werkzaamheden groter worden. Bij werkzaamheden van 5.000 meter geldt voor een deel van de gemeenten dat de leges per situatie worden bepaald aan de hand van een begroting.

Tot slot hebben we geanalyseerd wat het effect is van de keuze voor deze situaties door te controleren wat de gevolgen zijn als de situaties worden aangepast. Hieruit blijkt dat de gemeenten met de hoogste en de laagste tarieven dezelfde zijn als de situatie net wordt aangepast. De keuze voor de situaties heeft dus geen wezenlijk effect op de resultaten.

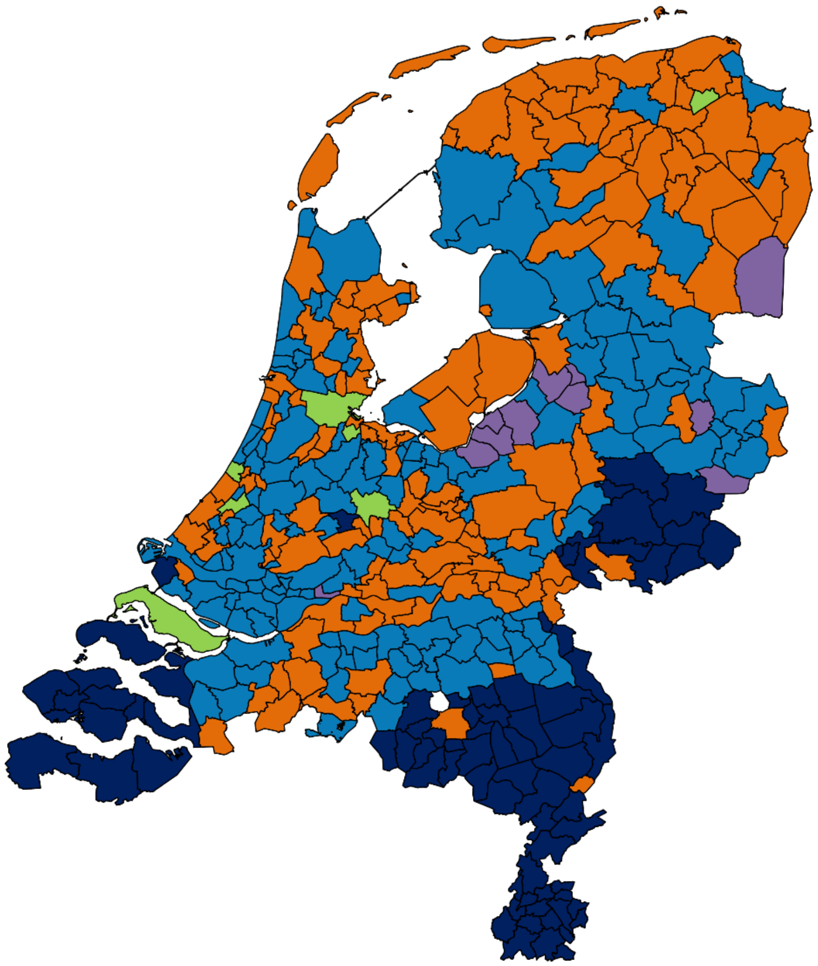
3. Tarieven graafwerkzaamheden

3.1. Standaarden

In dit hoofdstuk beschrijven we de tarieven die gemeenten rekenen voor het uitvoeren van graafwerkzaamheden. We hebben de uitgangspunten op basis waarvan gemeenten tarieven voor graafwerkzaamheden bepalen, voor 245 van de 380 gemeenten in Nederland kunnen achterhalen (65%). Gemeenten hanteren verschillende standaarden voor de tarieven (zie figuur 9 en 10).



Figuur 9. Overzicht van verschillende standaarden die door gemeenten worden gebruikt om tarieven graafwerkzaamheden te berekenen (N = 245).



Figuur 10. Spreiding van verschillende standaarden voor tarieven graafwerkzaamheden. De kleuren corresponderen met de kleuren in figuur 9.

Het grootste deel van de gemeenten maakt gebruik van de *richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* van de VNG (hierna VNG-richtlijn). In een aantal regio's (Zeeland, Limburg, Oost-Brabant en de Achterhoek) worden tarieven in een ander samenwerkingsverband vastgesteld. De opbouw van deze tarieven is hetzelfde als de opbouw van de tarieven in de VNG-richtlijn, maar de grondslagen zijn net anders. 3% van de gemeenten maakt gebruik van de *Leidraad nutsvoorzieningen*. Tot slot heeft 2% van de gemeenten eigen tarieven gedefinieerd. Vaak zijn dit gemeenten met een specifieke situatie (gecompliceerde binnenstad, sierbestrating of een combinatie van zand en kleigrond). Van het overige deel van de gemeenten hebben we niet kunnen achterhalen wat de standaard is om tarieven voor graafwerkzaamheden te berekenen. Wel nemen deze gemeenten vaak op dat marktconforme kosten worden gehanteerd, zonder te specificeren waarop deze worden gebaseerd.

Een aantal gemeenten heeft opgenomen dat met een bepaalde standaardbreedte moet worden gewerkt. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de kosten. Bij het bepalen van de situaties zijn wij uitgegaan van een standaardbreedte van 0,3 meter (een lengte van 10 meter leidt dan tot een oppervlakte van 3 m^2). Echter, zijn er ook gemeenten die met een standaardbreedte van 0,6 meter werken. Dit betekent dat de kosten voor werkzaamheden van dezelfde lengte twee keer zo hoog zijn (oppervlakte wordt immers twee keer zo groot). Omdat voor veel van de gemeente geen standaardbreedte terug te vinden is, hebben we dit niet meegenomen in de berekening van de situaties hierna.

3.2. Invloed bodemkwaliteit

Bij de analyse van de tarieven van graafwerkzaamheden blijkt dat de bodemkwaliteit de belangrijkste kostencomponent is. Dit komt voornamelijk doordat bodem van slechtere kwaliteit eerder verzakt. In de tabellen hierna hebben we de tarieven voor de in paragraaf 1.3.4. gedefinieerde situaties opgenomen voor de verschillende categorieën voor bodemkwaliteit in de VNG-richtlijn. Met name als herstel en onderhoud door telecomaanbieders worden uitgevoerd, is de invloed van de bodemkwaliteit op de tarieven aanzienlijk (de kosten zijn vijf tot zes keer zo hoog bij bodemkwaliteit 5 ten opzichte van bodemkwaliteit 1).

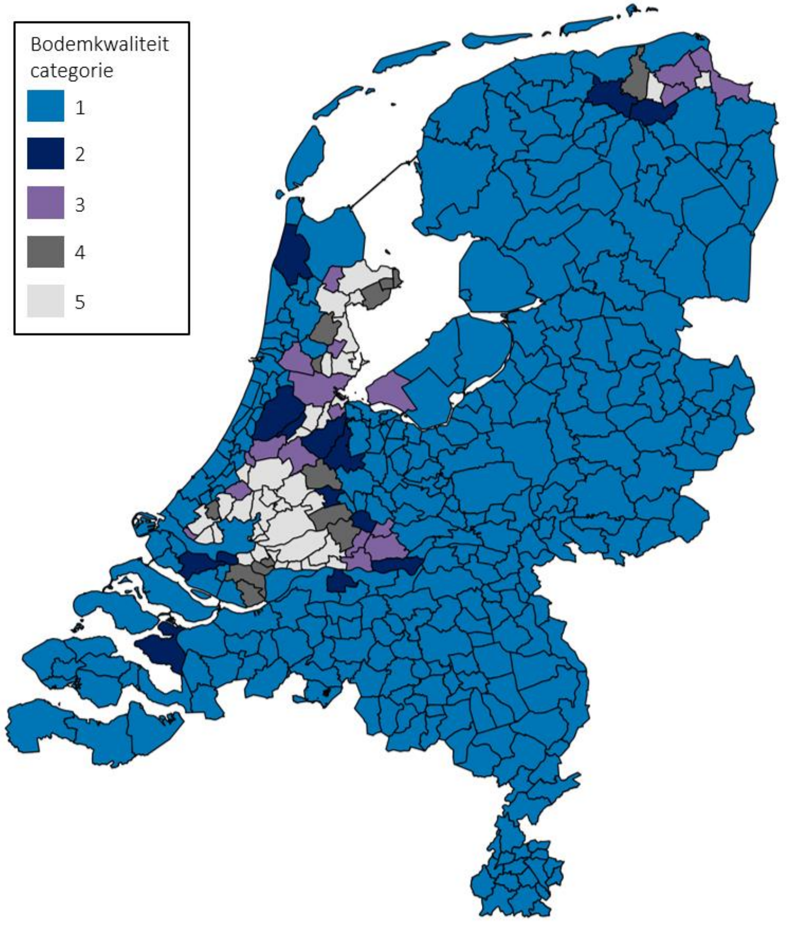
Herstel en onderhoud uitgevoerd door telecomaanbieder[3]					
Bodemcategorie	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Situatie A: 2 m^2 tegels en 1 m^2 klinkers	€ 12,42	€ 16,40	€ 28,37	€ 45,34	€ 54,45
Situatie B: 26 m^2 tegels en 14 m^2 klinkers	€ 60,21	€ 67,31	€ 88,63	€ 276,26	€ 342,17
Situatie C: 975 m^2 tegels en 525 m^2 klinkers	€3.169,50	€3.872,25	€5.975,25	€16.165,50	€19.560,75

Tabel 5. Kosten voor situaties van graafwerkzaamheden op basis van de *VNG-richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* waarbij telecomaanbieder herstel en onderhoud uitvoert.

[3] Dit betreft in de VNG berekening uitvoering B1: Herstel en onderhoud door de aanbieder.

Herstel en onderhoud uitgevoerd door gemeente[4]					
Bodemcategorie	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Situatie A: 2 m^2 tegels en 1 m^2 klinkers	€ 92,61	€ 97,21	€ 111,07	€ 132,21	€ 142,71
Situatie B: 26 m^2 tegels en 14 m^2 klinkers	€ 987,93	€1.002,59	€1.046,19	€ 1.282,20	€ 1.364,41
Situatie C: 975 m^2 tegels en 525 m^2 klinkers	€32.067,75	€32.919,75	€35.520,00	€46.430,25	€50.055,75

Tabel 6. Kosten voor situaties van graafwerkzaamheden op basis van de *VNG-richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* waarbij gemeente herstel en onderhoud uitvoert.

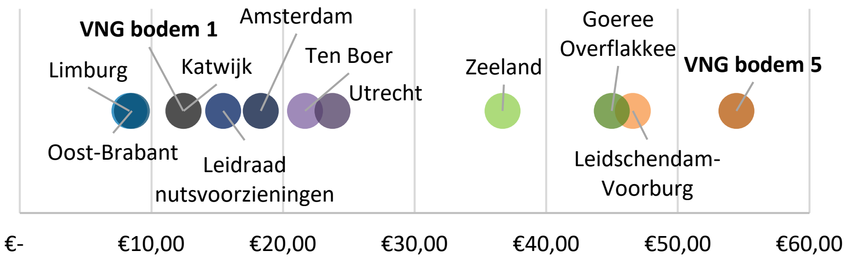


Figuur 11. Categorie bodemkwaliteit per gemeente.

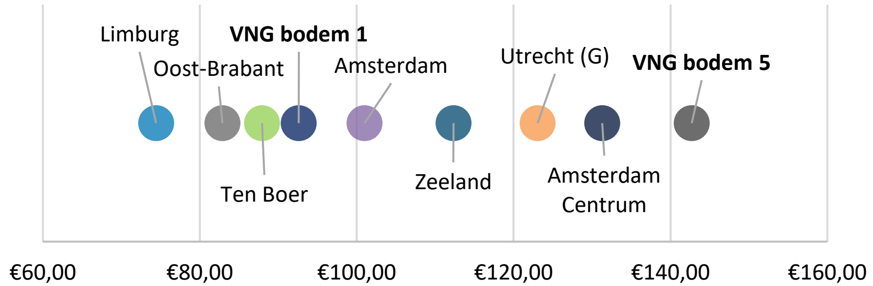
[4] Dit betreft in de VNG berekening uitvoering A: Herstel en onderhoud uitgevoerd door gemeente.

3.3. Invloed type standaard

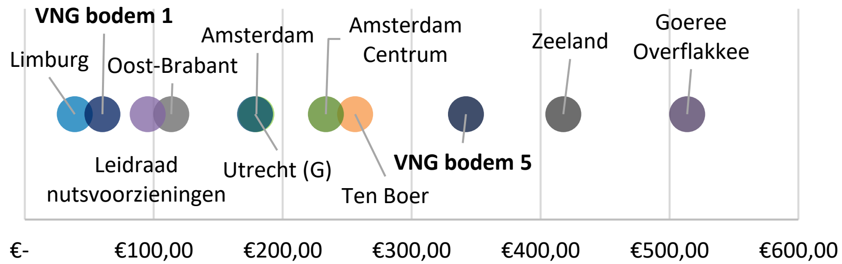
Naast de categorie bodemkwaliteit hebben we de verschillende standaarden vergeleken voor de gedefinieerde situaties. In de figuren 12 tot en met 17 zijn de verschillende standaarden (of eigen tarieven) bepaald voor de verschillende situaties. De tarieven op basis van de VNG-richtlijn zijn zowel opgenomen voor bodemcategorie 1 als bodemcategorie 5. Daaruit blijkt dat de spreiding in tarieven nagenoeg volledig binnen de range van de spreiding van de VNG-tarieven voor de verschillende categorieën bodemkwaliteit valt. Gemeenten die zelf tarieven vaststellen of tarieven in een samenwerkingsverband vaststellen komen dus op bedragen uit die over het algemeen binnen de range van de VNG-tarieven liggen.



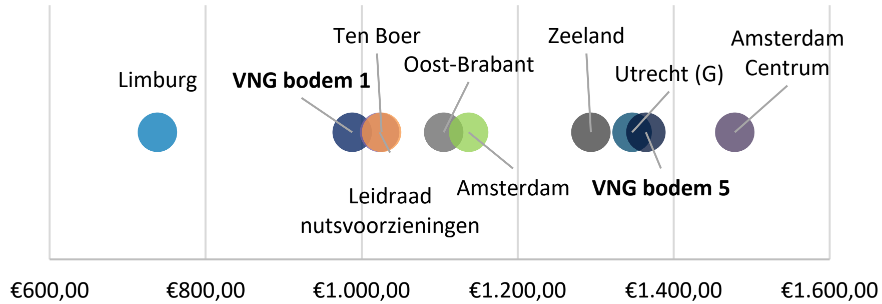
Figuur 12. Tarieven graafwerkzaamheden 3 m², hertstel en onderhoud uitgevoerd door telecomaanbieder.



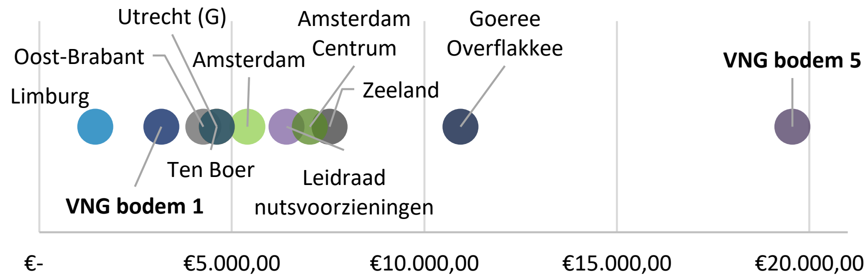
Figuur 13. Tarieven graafwerkzaamheden 3 m², herstel en onderhoud uitgevoerd door telecomaanbieder.



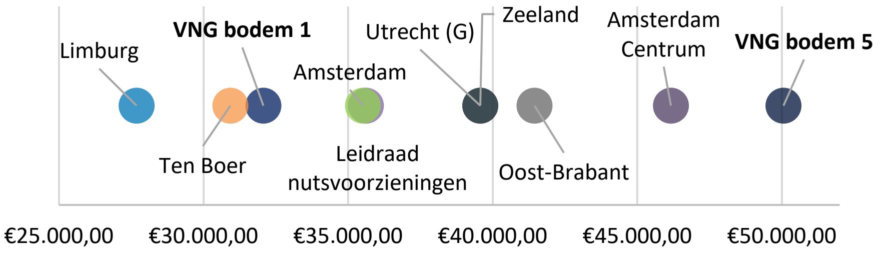
Figuur 14. Tarieven graafwerkzaamheden 40 m², herstel en onderhoud door telecomaanbieder.



Figuur 15. Tarieven graafwerkzaamheden 40 m², herstel en onderhoud door gemeente.



Figuur 16. Tarieven graafwerkzaamheden 1.500 m², herstel en onderhoud uitgevoerd door telecomaanbieder.



Figuur 17. Tarieven graafwerkzaamheden 1.500 m², herstel en onderhoud uitgevoerd door gemeente.

3.4. Conclusie tarieven graafwerkzaamheden

In 65% van de gemeenten hebben we de standaard, op basis waarvan tarieven voor graafwerkzaamheden worden berekend, kunnen inventariseren. Van de gemeenten waar we tarieven hebben kunnen achterhalen, hanteert meer dan de helft de *richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* van de VNG. Een aantal regio's heeft tarieven in een samenwerkingsverband opgesteld en een enkele gemeente heeft eigen tarieven gedefinieerd. De gemeenten waarvan we niet hebben kunnen inventariseren wat de tarieven zijn, geven vaak aan marktconforme kosten te berekenen. Het is dan niet aangegeven op welke basis de marktconforme kosten worden vastgesteld.

De tarieven zijn meestal op dezelfde uitgangspunten gebaseerd: bodemkwaliteit, oppervlakte van werkzaamheden en type bestrating. Voor vergelijkbare situaties hebben de bodemkwaliteit en de eventuele aanwezigheid van sierbestrating (ander type stenen dan reguliere stoeptegels of klinkers) de grootste invloed op de tarieven. Het grootste deel van de verschillen tussen gemeenten is dan ook hierdoor te verklaren. Een aantal gemeenten heeft opgenomen dat met een breedte wordt gerekend die breder is dan de sleufbreedte die telecomaanbieders hanteren. Als een gemeente met een dubbele breedte rekent (bijvoorbeeld 0,6 meter in plaats van 0,3 meter) dan zijn de tarieven voor graafwerkzaamheden ook twee keer zo hoog (de lengte van werkzaamheden is immers dezelfde). Tot slot zijn er enkele gemeenten die verplicht stellen dat de gemeente zelf de herstel- en onderhoudswerkzaamheden uitvoert (de telecomaanbieder kan er dan niet voor kiezen dit zelf te doen). De reden hiervoor is vaak een complexe binnenstad- of sierbestrating.

Totale kosten

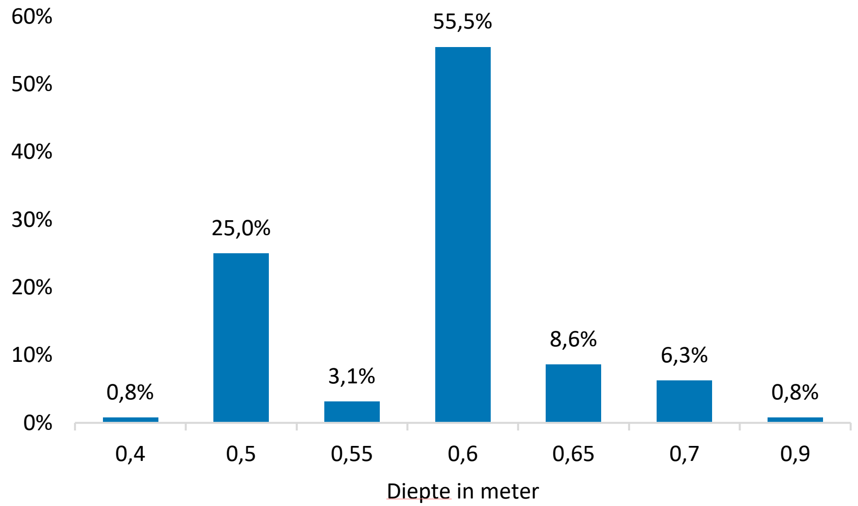
Het kan interessant zijn om te weten wat de totale kosten zijn die telecomaanbieders kwijt zijn aan overheden (leges en tarieven graafwerkzaamheden) bij het uitvoeren van werkzaamheden. Deze kosten laten zich echter lastig vergelijken, omdat ze in grote mate afhankelijk zijn van de specifieke situatie. Het maakt bijvoorbeeld veel uit in welk soort bestrating werkzaamheden worden uitgevoerd, welke bodemkwaliteit een gemeente heeft en met welke sleufbreedte een gemeente rekent. Dit kunnen we illustreren aan de hand van vier voorbeeldsituaties in tabel hierna. In elk van de situaties gaan we ervanuit dat de telecomaanbieder de werkzaamheden uitvoert en de bestrating voor 2/3de deel bestaat uit tegels en 1/3de deel uit klinkers.

	Sleuf-lengte in m	Opp. In m²	Standaard (bodemkwaliteit)	Leges	Totaal
Elburg	125	40	VNG-richtlijn (1)	€ 430,00	€ 490,21
Sliedrecht	125	40	VNG-richtlijn (5)	€ 828,70	€ 1.170,87
Vaals	5.000	1.500	Samenwerking Limburg	€ 9.056,00	€ 10.509,04
Vlissingen	5.000	1.500	Samenwerking Zeeland	€ 6.105,00	€ 13.644,25

Tabel 7. Voorbeeld totale kosten voor telecomaanbieders in vier situaties.

4. Graafdiepte

In totaal hebben we in 35% van de gemeenten kunnen achterhalen wat de standaard graafdiepte voor telecomkabels is. De standaard graafdiepte is veelal opgenomen in een standaardprofiel in het *handboek kabels en leidingen* van een gemeente. In nagenoeg alle gemeenten ligt de graafdiepte voor telecomkabels tussen de 0,5 en 0,7 meter (zie figuur 18). Het grootste deel hanteert een diepte van 0,6 meter (overeenkomstig de NEN-norm 7171-1).



Figuur 18. Graafdiepte in de 132 gemeenten waar een standaard graafdiepte gevonden is (N = 132).

Veel van de standaardprofielen in de handboeken zijn lang geleden opgesteld (bijvoorbeeld in de jaren 90 van de vorige eeuw). De reden om voor een diepte tussen de 0,5 en 0,7 meter te kiezen, was destijds waarschijnlijk de demping van de signaalsterkte van koperen kabels bij temperatuurfluctuaties. Door kabels diep genoeg te leggen, worden grote temperatuurschommelingen voorkomen. Voor glasvezel geldt deze technische beperking niet.

In totaal 24 gemeenten hebben opgenomen dat in bijzondere gevallen kan worden afgeweken van de standaardprofielen. Meestal is daarbij niet gespecificeerd om wat voor bijzondere gevallen het gaat. In een enkel geval heeft een gemeente, of een groep gemeenten, expliciet afspraken gemaakt met één of meer telecomaanbieders dat een graafdiepte van 0,3 meter of 0,4 meter is toegestaan bij de aanleg van glasvezel, bijvoorbeeld in het buitengebied.

5. Antennebeleid

5.1. Beschikbaarheid antennebeleid

We hebben twee onderzoeksmethoden ingezet om het antennebeleid van gemeenten te inventariseren (zie paragraaf 1.3). Dit heeft het volgende opgeleverd:

- Van 25 van de 380 gemeenten hebben we antennebeleid kunnen achterhalen op de website van de gemeente of via zoekmachines.
- Daarnaast hebben we 46 gemeenten benaderd.
    - 16 gemeenten hebben hun antennebeleid, dat niet openbaar vindbaar was, kunnen toesturen.
    - 25 gemeenten hebben aangegeven niet over antennebeleid te beschikken. Deze gemeenten zijn telefonisch bevraagd over de beleidsuitgangspunten die zij hanteren voor de plaatsing van antennes.
    - 5 gemeenten hebben geen reactie kunnen geven, omdat er geen persoon beschikbaar was die ons meer informatie kon geven over het antennebeleid.

5.2. Aanleiding antennebeleid

Gemeenten noemen in de meeste gevallen als reden voor het opstellen van antennebeleid het toenemende belang van draadloze netwerken en – daaruit volgend – de toenemende aantallen vergunningsaanvragen voor het plaatsen van antennes.

Het antennebeleid in de onderzochte gemeenten bevat bijna altijd verwijzingen naar het landelijke antennebeleid. Bij enkele gemeenten is dit niet het geval, dan is het antennebeleid al langer geleden opgesteld, rond 2000. In de meeste gevallen wordt de voorbeeldnota van het antennebureau niet gevolgd, omdat het antennebeleid is opgesteld voordat de voorbeeldnota beschikbaar was (in 2016).[5]

Gemeenten zonder antennebeleid geven aan dat bestemmingsplannen leidend zijn bij de plaatsing van antennes.

5.3. Restrictief beleid

Gemeenten stellen in het antennebeleid restricties aan de plaatsing van antennes. De wijze waarop dat gebeurt verschilt. Enerzijds zien we gemeenten die aangeven dat de plaatsing van antennes is toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden (bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is om van een bestaande mast gebruik te maken en dat specifieke plaatsen zoveel mogelijk vermeden moeten worden). Anderzijds zijn er gemeenten die aangeven dat er locaties zijn waar de plaatsing van antennes niet is toegestaan tenzij het niet anders kan (bijvoorbeeld om technische redenen). Een deel van de gemeenten hanteert dus een 'ja, mits…'- redenering, waar een ander deel een 'nee, tenzij…'-redenering hanteert.

Inhoudelijk zijn de verschillen tussen gemeenten klein. Zowel gemeenten die 'ja, mits…' als die 'nee, tenzij…' hanteren, komen tot min of meer dezelfde locaties waar de plaatsing van antennes wordt ontmoedigd of aan restricties onderhevig

[5] Zie: https://www.antennebureau.nl/onderwerpen/plaatsing-antennes/voorbeeldnota-gemeentelijk-antennebeleid.

is. Ook gemeenten die geen expliciet antennebeleid hebben, noemen dezelfde locaties waar plaatsing zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het gaat dan om:

- Woonwijken of woongebouwen;
- Waardevolle (natuur)landschappen;
- Monumenten.

Meestal worden stedenbouwkundige of esthetische redenen genoemd voor de restricties: antennes mogen de aanblik van de omgeving niet bederven. Een enkele gemeente hanteert een specifieke afstand tot woonwijken of scholen waarbinnen antennes niet mogen worden geplaatst. Het voorkomen van maatschappelijke onrust is door een gemeente genoemd als reden voor deze eis.

Tot slot geven telecomaanbieders aan dat in enkele gemeenten specifieke uitgangspunten gelden die de plaatsing van antennes complex maken. In dit onderzoek zijn die niet aan het licht gekomen. Om dergelijke specifieke knelpunten in beeld te brengen is ander type onderzoek nodig, bijvoorbeeld casestudies van de plaatsing van antennes in de betreffende gemeenten.

5.4. Stimulerend beleid

Gemeenten benoemen in hun antennebeleid ook gebieden waar antennes bij voorkeur worden geplaatst. Bedrijventerreinen, sportparken en infrastructuur buiten de bouwde kom genieten de voorkeur voor de plaatsing van antennes. Verder wordt *site-sharing,* het delen van één antennemast door meerdere operators, aangemoedigd of geëist. Tevens geven gemeenten de voorkeur aan het plaatsen van antennes op hoogbouw.

5.5. Conclusie antennebeleid

We constateren dat gemeenten met en gemeenten zonder antennebeleid min of meer dezelfde uitgangspunten hanteren voor locaties waar de plaatsing van antennes de voorkeur geniet of wordt ontmoedigd. Met name sportterreinen, bedrijventerreinen en infrastructuur hebben de voorkeur, waarbij *site-sharing* en de plaatsing van antennes op hoogbouw worden aangemoedigd of geëist. Gemeenten ontmoedigen de plaatsing van antennes bij woonwijken, (natuur)landschappen en monumenten. Gemeenten zonder antennebeleid verwijzen veelal naar bestemmingsplannen voor een onderbouwing van de keuzes die zij maken.

6. Provincies en waterschappen

Gemeenten zijn niet de beheerder van alle openbare grond in Nederland. Provincies beheren bijvoorbeeld de provinciale wegen en waterschappen de waterlichamen en waterkeringen. Indien een telecomaanbieder werkzaamheden uitvoert in grond die beheerd wordt door een provincie of waterschap, heeft de telecomaanbieder te maken met het beleid van deze overheden (en niet met het beleid van de gemeente). Om deze reden hebben we het beleid van deze overheden ook geïnventariseerd.

6.1. Leges

Provincies rekenen leges als de werkzaamheden betrekking hebben op grond onder beheer van de provincies (bijvoorbeeld langs provinciale wegen). We hebben de leges van twee provincies kunnen achterhalen (Noord-Holland en Noord-Brabant). De opbouw van deze leges is vergelijkbaar met de opbouw van leges in gemeenten.

Als werkzaamheden plaatsvinden bij gebieden of objecten die het waterschap beheert, dan brengen zij leges in rekening. Het gaat dan bijvoorbeeld om waterlichamen, waterkeringen, wegen en bepaalde beschermde gebieden. De opbouw van leges door waterschappen is veelal anders dan de opbouw van leges door gemeenten. Voorbeelden zijn:

- Brabantse Delta: leges op basis van het budget van een project;
- Amstel, Gooi en Vecht: alleen leges voor werkzaamheden in beschermde gebieden;
- Hollandse Delta en Delfland: vast tarief voor vergunningsaanvragen.

6.2. Tarieven graafwerkzaamheden

Provincies geven vaak aan dat zij, net als gemeenten, marktconforme kosten rekenen voor herstel, onderhoud, beheer en degeneratie bij graafwerkzaamheden. Van twee provincies hebben we kunnen achterhalen dat ze deze marktconforme kosten baseren op de *richtlijn tarieven graafwerkzaamheden (telecom)* van de VNG (het betreft hier de provincies Drenthe en Groningen).

Van waterschappen hebben we geen tarieven voor graafwerkzaamheden kunnen achterhalen.

6.3. Graafdiepte en antennebeleid

Voor zowel provincies als waterschappen hebben we geen beleid met betrekking tot de plaatsing van antennes of de graafdiepte kunnen achterhalen in openbare documenten.

Bijlage I. Leden klankbordgroep

Organisatie	Naam
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Klaas Bouma Robert Barker Maarten van Kesteren Lubna Safeer
Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL)	Jan Kruithof
Eurofiber	Hans van Leeuwen
KPN / Reggefiber	Paul Janvier
Monet	Frank Weening

Bijlage II. Antennebeleid gemeenten

Gemeenten waarvan antennebeleid is achterhaald via openbare bronnen:

- Aalsmeer
- Baarn
- Bergen op Zoom
- De Bilt
- Castricum
- Dantumadiel
- Dongeradeel
- Elburg
- Gorinchem
- Grave
- Haaksbergen
- Hellendoorn
- Helmond
- Hoogeveen
- Houten
- Leek
- Lingewaal
- Maastricht
- Nederweert
- Súdwest-Fryslân
- Veere
- Wassenaar
- Weststellingwerf
- De Wolden
- Zundert

Gemeenten die op verzoek antennebeleid hebben toegestuurd:

- Almere
- Delft
- Echt-Susteren
- Eemsmond
- Epe
- Gemert-Bakel
- Haarlemmermeer
- Hoorn
- De Marne
- Molenwaard
- Nieuwkoop
- Oldenzaal
- Pijnacker-Nootdorp
- Vlissingen
- Zeewolde
- Zoetermeer

Gemeenten zonder antennebeleid die telefonisch zijn bevraagd:

- Almelo
- Appingedam
- Berg en Dal
- Bodegraven-Reeuwijk
- Breda

- Bronckhorst
- Doesburg
- Emmen
- Gennep
- Groningen
- Haarlem
- Hardenberg
- Heumen
- Horst aan de Maas
- Laarbeek
- Landsmeer
- Leeuwarden
- Lelystad
- Soest
- Someren
- Strijen
- Terneuzen
- Tilburg
- Venray
- Zwolle

KWINK groep B.V.
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

www.kwinkgroep.nl